

DINÁMICA ASISTENCIAL, PARTICIPACIÓN SOCIAL Y CLIENTELISMO POLÍTICO: UN ANÁLISIS CENTRADO EN LAS EXPERIENCIAS DE LAS MUJERES BENEFICIARIAS DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE INGRESOS

Carla Zibecchi

Universidad de Buenos Aires / CONICET / ELA (Argentina)

carlazibecchi@yahoo.com.ar

Resumen

El artículo se propone explorar las diversas formas a través de las cuales los “beneficiarios” y “beneficiarias” experimentan aspectos relativos a la política pública asistencial. En particular, indaga de qué manera las personas que reciben los programas sociales interpretan la forma por la cual accedieron a estos mecanismos de contención estatal, cómo evalúan los requisitos impuestos por la burocracia asistencial y las problemáticas que ellos experimentan, en especial: manejos discrecionales, clientelismo político, entre otras. Tales problemáticas serán analizadas desde una ruptura con las visiones externalistas, con el objeto de centrarnos en las opiniones y evaluaciones que elaboran las personas asistidas. El análisis efectuado demuestra que, como consecuencia de esta creciente intervención de organizaciones de la sociedad civil -de la más diversa naturaleza- e instituciones de la órbita estatal, se produce el fenómeno de la rotación de beneficiarios en búsqueda de un lugar para efectuar la contraprestación requerida (“migración de beneficiarios”) y también la presencia de beneficiarios que no pueden efectuar tal rotación (“beneficiarias cautivas”), lo cual permite discutir ciertas visiones estereotipadas acerca del clientelismo político. El análisis se basa en entrevistas en profundidad realizadas a destinatarios y destinatarias el Plan Jefes y Jefas de Hogar, el Programa Familias y otros programas sociales que se ejecutaron durante los últimos años.

Palabras clave: “clientelismo político”, “participación social”, “género”, “programas de transferencia de ingresos”.

1. Introducción

Un dilema sobre el cual frecuentemente discuten las teóricas feministas en el contexto de las democracias liberales es la relación –conflictiva, tensionante– entre la situación civil y política más o menos igualitaria de las mujeres y su situación de desigualdad social persistente. De manera tal que las especialistas coinciden en afirmar que una ciudadanía con perspectiva de género exige distinguir entre derechos formales y ciudadanía sustantiva (1) (Pateman 1990; Phillips, 1996). En el caso de América Latina también se ha discutido la relación que existe entre la ciudadanía activa y participativa –de la cual tanto teóricos de las Ciencias Políticas como del feminismo han insistido fervorosamente– y lo que sucede en las prácticas cotidianas que caracterizan a la participación femenina. Particularmente, los puntos comunes del debate se basan en diagnosticar que la llegada de la democracia a la región, acompañada con un nulo crecimiento –la década perdida– y con un aumento inédito de la desocupación y la pobreza, ha conducido a una mayor participación de la mujer en: programas sociales asistenciales, movimientos de desocupados, comedores y ollas populares y organizaciones comunitarias de la más diversas índole.

No obstante estos puntos comunes del debate, frente a este complejo fenómeno conviven distintas posturas. Mientras algunas autoras alertan sobre el hecho de que si esta participación, o mayor activismo, se produce en ausencia de una política transformadora y en circunstancias materiales favorables, la misma no conduce al “empoderamiento” (Molyneux 2001); otras han señalado, con mayor confianza, que es posible encontrar en casi todos los países de la región un desarrollo de la ciudadanía femenina como un efecto –tal vez no previsto– de los programas asistenciales (Daeren, 2005). Finalmente, si bien la literatura sobre movimientos sociales no ha abordado la problemática desde un enfoque feminista, coincide en destacar a la mayor participación de las mujeres en dichos espacios como un cambio favorable, en la medida en que se observa una erosión de las relaciones tradicionales de género (Svampa, 2005; Svampa y Pereyra, 2003).

El aumento de estas modalidades de participación social se ha producido a la par de la implementación sistemática de programas sociales asistenciales que han adquirido dimensiones cuantitativas relevantes. Más precisamente, en los últimos años comenzó a implementarse una “última generación” de programas sociales asistenciales que se caracterizan tanto por introducir una mayor corresponsabilidad por parte de los destinatarios (transferencia de ingresos condicionadas a contraprestaciones y/o condicionalidades en salud y educación), principalmente a las mujeres, en calidad de jefas de hogar o titulares del beneficio, como “recursos” para generar en ellas la “participación social”.

En este contexto adquiere relevancia propia el estudio de lo que frecuentemente se ha denominado “clientelismo político”. En rigor, el clientelismo –“particularismo”, en términos de O'Donnell– refiere a aquella institución informal, influyente y permanente que

incluye a grandes rasgos acciones no universalistas, desde transacciones particularistas jerárquicas, hasta acciones que, según las reglas formales del complejo institucional de la poliarquía, serían consideradas corruptas (O'Donnell, 1996). Intercambio personalizado –sin mediación institucional– de favores, recursos, servicios por apoyo político entre masas y elites, constituye una de las caracterizaciones más frecuentes en torno a tal compleja institución.

El presente trabajo no se detiene en una discusión en torno al “clientelismo político”, varios estudios lo han hecho y así lo demuestra la rica literatura en torno al tema (2). Más allá de las diferencias y matices en torno al debate, se observa un énfasis que remarca el carácter estructurado del “clientelismo” como sistema y los intercambios que se concatenan en una “estructura estructurada” en la que se ubican patrones, mediadores y clientes (Auyero, 2001). En cambio, en el presente estudio se analizan las características propias que ha adquirido el clientelismo político a través de la compleja trama de reglas informales que se han ido tejiendo en torno a la gestión de la política pública asistencial a nivel local y que han tenido como principales protagonistas a las mujeres de los estratos socioeconómicos más modestos. Una de las ideas centrales del debate sobre el clientelismo reside, precisamente, en que las imágenes en torno al “clientelismo político” no resultan ser del todo esclarecedoras, en tanto oscurecen, más que clarifican, nuestra comprensión de las prácticas y representaciones en torno a los sectores populares. En consecuencia, el poder de las imágenes frecuentemente oscurece la activa participación social y política, y el uso de las mismas identidades de género tradicionales para reforzar relaciones de poder asimétricas (Auyero, 2001).

De allí la importancia de considerar la participación de las mujeres en redes de dominación clientelar, desde el punto de vista de los y las beneficiarios/as de los programas sociales. En este sentido, la mirada cualitativa y microsocioal permite observar la trama de prácticas sociales y representaciones sociales asociadas a ella, tejida en torno a los programas sociales de ingresos que tienen como principal destinataria a las mujeres. De modo que el vínculo entre la participación social de las mujeres –en calidad de “beneficiarias” de programas sociales, o en calidad de referentes barriales–, las relaciones políticas generadas a nivel local desde la propia puesta en marcha de la política pública asistencial, y la mediación política personalizada como forma de resolución de problemas cotidianos (3), no ha sido tan frecuentada por la producción académica. Este trabajo es un intento por contribuir al estudio del tema e incorpora como una dimensión fundamental el enfoque de género, si por ello entendemos un instrumento analítico que acompañe a un objetivo ético-político –equidad social y equidad de género– y que permite dar cuenta de los aportes que hacen las mujeres y hombres al desarrollo, así como de los beneficios que obtienen y las necesidades que plantean (Daeren, 2005).

Finalmente, cabe considerar que el hecho de dar relevancia propia, en este análisis, al conjunto de reglas formales e informales que se fueron tejiendo, como una compleja trama, en torno a la gestión de los programas, no debe oscurecer la perspectiva aquí adoptada: la consideración de que la pobreza se profundizó en América Latina por razones macroeconómicas vinculadas a opciones de política que exceden ampliamente la débil institucionalidad característica de los programas focalizados, la ausencia de medidas más universales (4) o el rol deficiente de la sociedad civil en lo que a su participación en la gestión de estas políticas contra la pobreza refiere (5).

2. Los programas sociales de transferencias de ingresos

En Argentina desde el año 2002, a partir de la declaración de la emergencia alimentaria, ocupacional y sanitaria, se implementa el Plan Jefes y Jefas de Hogar (PJJHD), para ser aplicado en todo el territorio nacional, hasta el 31 de diciembre 2002, extendido con posterioridad en forma sucesiva hasta la actualidad. Básicamente, el programa consiste en el pago de una ayuda económica (150 pesos por titular) con el fin de “garantizar el derecho familiar de inclusión social”. Dicho programa de transferencia de ingresos se propuso, desde su discurso, “garantizar un ingreso mínimo a todos los jefes y jefas de hogar desocupados con hijos a cargo” a partir de una serie de propósitos: a) asegurar la concurrencia escolar de los hijos/as y el control de salud; b) incorporar a los beneficiarios/as a la educación formal y/o actividades de capacitación laboral que coadyuven a su futura reinserción laboral; c) incorporar a los beneficiarios a proyectos productivos o servicios comunitarios, bajo la modalidad de “contraprestación”.

Ya en sus inicios, el PJJHD presentaba ciertas particularidades para tener en cuenta, en primer lugar, se caracterizó por su amplia cobertura llegando a superar los 2 millones de beneficiarios. La presencia –en términos absolutos y relativos– de beneficiarias mujeres era mucho más elevada que en los planes sociales de la década de los noventa (Pautassi, 2004). Y no es casual que este considerable peso de “beneficiarias” se produzca al tiempo que se comienza a implementar el mecanismo de “autofocalización” –las mujeres en teoría se reconocen como beneficiarias y realizan el trámite de inscripción– y en un momento en el cual el desempleo y la pobreza superan los niveles históricos.

La Segunda Encuesta de Evaluación efectuada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) también destaca que la presencia mayoritaria de mujeres –en relación con los varones– se acentuó con el correr del tiempo. La población beneficiaria para el año 2004 se caracterizaba por una muy alta participación femenina (71%) relativamente joven (casi la mitad de

las personas beneficiarias tiene menos de 35 años de edad). Si bien la participación de las mujeres dentro del conjunto de desocupados de la PEA es similar a la de los varones, su participación en el programa es muy superior debido a la fuerte incorporación de mujeres “inactivas” en el mismo (Roca et al. 2005). Otro dato significativo reside en que una alta proporción de beneficiarias mujeres se encontraban, según sus declaraciones, solas a cargo de sus hijos, es decir: no tenían cónyuge. Tal situación alcanzó –en el momento que se efectuó el relevamiento– al 60% de las mujeres.

Para el año 2007 el Plan brindaba cobertura a 1,6 millones de beneficiarios. Las razones de esta reducción son variadas, según información suministrada por las entrevistas a informantes clave y a personas destinatarias del plan. Las mismas se pueden resumir del siguiente modo: i) beneficiarios que acceden a una actividad económica registrada gracias a la reactivación económica del último período, con la consecuente baja automática del beneficio, ii) beneficiarios que son ocupados en el sector informal y no registrado, que pasan más de tres meses sin ir a cobrar el subsidio, iii) desórdenes administrativos de la más diversa índole que ocasionan la baja injusta del beneficio (por ejemplo, cambios de gestiones a nivel municipal), iv) cumplimiento de la mayoría de edad de los hijos (6); y v) traspaso a otros programas sociales (en particular el Programa Familias por la Inclusión Social). En rigor, en noviembre del 2007, el PJJHD tenía una cobertura de 795.274 personas y las razones de la reducción se encuentran ligadas, en su mayoría, al traspaso de beneficiarios a otros programas sociales–.

En octubre del año 2004 –luego de que diversos sectores de la sociedad plantearan distintas críticas al “manejo político y clientelar” del PJJHD y modificaciones en la materia– el gobierno de turno presentó una propuesta orientada a producir un “cambio”. En términos esquemáticos, este “cambio” refería a la consideración –y re-ordenamiento– de distintas sub-poblaciones dentro del conjunto de beneficiarios del PJJHD. Por un lado, se visualizó una población que tiene mayores posibilidades de “empleabilidad”, que hay que fortalecer en su “cultura del trabajo”. Por otro lado, el resto de los beneficiarios se agruparían en una población con bajas probabilidades de empleabilidad que debería estar vinculada con la atención de la calidad de vida de los niños (7). Concretamente, esta “reforma a fondo de la política social” planteada en el año 2004 apuntaba a: i) que aproximadamente unas 750.000 madres beneficiarias del PJJHD pudieran optar por pasar al Programa Familias (8) y ii) la creación de un Seguro de Capacitación y Empleo para el resto de los beneficiarios, que estaría bajo la órbita del MTESS. Este paradigma de “empleabilidad y vulnerabilidad social”, presenta serios problemas teóricos –en tanto el énfasis está siempre puesto en las características de la oferta y no de la demanda de trabajo–, al tiempo que plantea definiciones, arbitrarias y discutibles, que determinan el acceso a distintos planes sociales que requieren de diferentes exigencias de contraprestaciones (CELS, 2007). Desde este punto de vista, resulta inadmisibles la total ausencia de perspectiva de género en el diseño e implementación del Programa Familias, en la medida que contradice absolutamente lo recomendado por la CEDAW (9). Concretamente, el Comité de la CEDAW efectuó observaciones sobre la reglamentación del Programa, recomendando: evitar la perpetuación de visiones estereotipadas acerca del papel de las mujeres y los hombres, y prestar un apoyo efectivo a la potencialidad política y económica de la mujer.

En relación con las características del Programa Familias, cabe señalar que el mismo exige a cambio de la prestación “el compromiso del núcleo familiar con la educación y salud de los menores a cargo”, condición que se verifica dos veces al año con la presentación de los certificados de: cumplimiento de vacunación, controles médicos bimestrales en el caso de titulares –o esposas de titulares–, constancia de matriculación inicial y condiciones de regularidad escolar. De acuerdo con la información que ofrece el MDS, actualmente cubre a 536 mil familias destinatarias y aproximadamente el 95% de los titulares del beneficio son mujeres (ELA, 2008). Finalmente, cabe señalar que la incorporación de nuevos beneficiarios al Programa se encuentra cerrada, con la salvedad de los beneficiarios del actual PJJHD (CELS, 2007).

El primer componente del Programa se basa en la asignación de un ingreso mensual a cada núcleo familiar beneficiario del Programa. Las innovaciones presentadas desde su diseño, “el subsidio por hijo/a” y la compatibilidad con otros ingresos, constituyen elementos positivos que caracterizan al Programa para la transferencia de ingresos. Sin embargo, entre otras limitaciones en materia de enfoque de derechos, presentan limitaciones vinculadas a la inexistencia de un mecanismo de actualización que evite la depreciación del monto contenido (CELS, 2007). El segundo componente, llamado Promoción Familiar y Comunitaria, se estructura en tres líneas de intervención a partir de las cuales se atenderá a las familias beneficiarias en sus localidades: i) “Apoyo Escolar” se propone actuar sobre algunas causas y efectos del fracaso escolar trabajando con los niños, padres y docentes a través del desarrollo de talleres y jornadas recreativas; ii) “Desarrollo Familiar y Comunitario” consiste en talleres llevados a cabo junto con OSC que abarcan temas que fortalecen los desarrollos personales, familiares y comunitarios dirigidos a jóvenes y adultos de los núcleos familiares;(11) iii) “Remoción de Barreras”, cuyo propósito es facilitar el acceso a la oferta de terminalidad educativa y formación profesional y/o capacitación (MDS, 2007)(12).

3. El profundo malestar: el clientelismo y los costos sociales de la focalización

Los aspectos criticados a los programas sociales, por parte de su población “beneficiaria”, son de diversa naturaleza. Algunos de ellos nacen de su propio diseño, esto es, la delimitación de una población objetivo y los costos sociales de la focalización. Si bien subyace en la retórica de los programas sociales cierta filosofía vinculada con el fortalecimiento del capital social, comunitario, la inclusión social, pronto la evidencia empírica permite reconocer los efectos perversos que trae consigo el sistema de selección de familias beneficiarias. A estos se suman los efectos que surgen de los manejos discrecionales a la hora de su puesta en marcha a nivel local que son visualizados por los/as “beneficiarios/as”. El primero reside en el hecho de que personas no merecedoras de la asistencia estatal reciban programas sociales, gracias a los manejos discrecionales y a aquellos beneficiarios que aún sabiendo no ser merecedores aceptan cobrarlo. El segundo fenómeno no es otro que la contracara del primero, esto es, familias en situaciones de extrema indigencia que se encuentran totalmente desamparadas de los mecanismos de contención estatal por la falta de información y los manejos discrecionales que las excluyen, por las condicionalidades impuestas por la burocracia estatal, o debido a la ausencia de un ente regulador que controle estas situaciones injustas.

Pero también está el tema de la gente, mucha gente que no lo necesita y está cobrando, por ahí es injusto [...] Sí, me da un poco de bronca cuando hay gente que no lo necesita: que tiene auto, que van de vacaciones, hay que tener cara medio de piedra para hacer eso, pero sin embargo lo hacen. Me parece que está tan mal todo esto... y hay gente que sí lo necesita. Yo el otro día entré a una casa que era tan chiquitita, entraba viento por todos lados, no tiene ni pisos, y nenes tan chiquitos, están flaquitos, y te das cuenta que algunos están desnutridos, por la carita, porque los ojos se les hunden... son flaquitos... (beneficiaria del PJJHD, Florencio Varela).

En rigor, el acceso a la información sobre la inscripción se transforma en un bien apreciado a la hora de calificar como población objetivo. Más allá de los mecanismos de auto-focalización del PJJHD –en teoría la persona destinataria se reconoce como potencial beneficiaria y efectúa el trámite de inscripción-, la forma de acceso se encuentra enlazada a la inserción relacional (13), participación en diversas organizaciones, sociales y políticas, las relaciones establecidas con los mediadores políticos y referentes que garantizan el trámite de inscripción y su seguimiento, ante las diversas dificultades presentadas a la hora de calificar como “población objetivo”.

...no tenía mucha información, no se sabía... porque esto de los planes, vos te enterabas suponete por el puntero político del barrio y que se encargaba de decirle solamente: al vecino, al amigo, al cuñado, todo así. Entonces, esa gente se enteraba de los planes, pero la demás gente no nos enterábamos. Gente que lo necesitaba, porque yo sí necesitaba bastante, porque encima a él [ex marido] lo habían echado del trabajo, dejó de pasarme plata para la nena... (beneficiaria del PJJHD, Florencio Varela).

La implementación simultánea del PJJHD y el Plan Familias en un mismo territorio, con sus lógicas y condicionalidades distintas –percibidas como opuestas, contradictorias por algunos destinatarios– constituye otro elemento que despierta malestar, confusión (las reglas para ellos no son claras). En otros términos, los/as “beneficiarios/as” no dudan en compararlos y observan una situación injusta entre el beneficio y la exigencia de un programa y el otro. Así, lo explicaba una beneficiaria del PJJHD, una mujer sola a cargo de su hija, totalmente desconcertada ante los casos que conoce del Programa Familias. Conocidas de ella que “no trabajan” –es decir, no contraprestan– tienen maridos que trabaja “con recibo de sueldo”, y encima cobran más que las beneficiarias del PJJHD –porque el monto varía por número de hijos–.

En efecto, tener plena conciencia de la existencia de “muchas personas” que no cumplen con la contraprestación exigida, sin que esto traiga consigo sanciones de ningún tipo; enterarse de personas que efectúan contraprestaciones que no corresponden con la normativa del PJJHD; tener conocimiento de las situaciones de manipulación y explotación que viven algunos beneficiarios constituyen sólo algunas de las vivencias relatadas por las personas beneficiarias que dan cuenta de un profundo malestar. Los fragmentos que a continuación se transcriben permiten comprender los sentimientos que inundan sus relatos: confusión e inquietud, enojo, sentimientos de escepticismo e impunidad.

Después están los que cobran... todos los punteros, que es la misma municipalidad digamos... del gobierno que orquesta todo... ¿Contraprestación de qué? ¿A hacer qué?... Está hecho exclusivamente para que dependan de un puntero que reporte allá. Con eso, más bien mantienen gente que los vote a ellos” (beneficiario del PJJHD, Lanús).

¡Nos enteramos de cada caso mirá! Que ellos [punteros y mediadores políticos] hacían limpiar sus casas con gente que estaban en los planes, se hacían pintar sus casas... ¡Y cómo se aprovechan de la gente! Y a la gente por ahí si vos le decís, por ahí le podés decir: “No, no es así, vos podés reclamar, vos podés pedir un pase a un lugar donde vos estés cómodo”, algunos les decía, pero tienen miedo que les saquen el plan. Hasta hoy día la gente tiene miedo (beneficiaria del PJJHD, Florencio Varela).

Considerados individualmente, cada relato puede comprenderse como una experiencia particular, un comentario, una percepción atada a una vivencia no grata. Sin embargo, desde una mirada sociológica, cabe alertar acerca de la regularidad que manifiesta tal

malestar, al punto tal de constituirse en un denominador común de los testimonios.

Recordamos que una de las consecuencias de una mayor variedad de actores como “organismos responsables” no es otra que la producción de diversas y contradictorias lógicas de gestión de los programas sociales asistenciales. En este contexto los beneficiarios y beneficiarias –residentes en Capital Federal y Conurbano Bonaerense, aunque estos últimos con mayor intensidad–, han expresado malestar (enojo, bronca, desazón) vinculado con el manejo discrecional de los planes. En otros términos, los entrevistados interpretan que este manejo discrecional permite que: más de una persona en el grupo familiar tenga el PJJHD, grupos familiares que no necesitan el plan lo perciban, algunos beneficiarios le entreguen un porcentaje del subsidio para “pagar favores” y no se cumpla con la realización de la contraprestación.

Y lo particularmente preocupante es que este manejo discrecional no es interpretado como un producto exclusivo de las mediaciones políticas, sino también como consecuencia de la acción de otros beneficiarios –anómicos para la jerga durkheimiana– que se apartan de la normativa del Plan, y de la ausencia de un ente regulador –el Estado– que controle las conductas desviadas.

Yo laburé, empecé a cobrar bien y no me parecía [seguir cobrando el Programa Familias]. De hecho, yo tengo compañeras de laburo que laburan doble cargo y tienen el Plan porque son madres solteras. El mismo programa. Yo digo ¡cómo puede ser que no se cruce la información en ningún momento! A mí me daría miedo, yo lo pensé: en algún momento se va a cruzar y jesto no deja de ser una estafa al Estado! (La Matanza, ex beneficiaria del Programa Familias, maestra).

La presencia de diversos mediadores –personas que realizan tareas informales vinculadas a la gestión del plan en sus distintas instancias–, y las consecuencias perversas derivadas de esta presencia, es otro de los elementos que contribuyen a acrecentar el malestar. Estos mediadores pueden tener origen diverso y generar distintos tipos de prácticas informales: punteros políticos que –desde el momento del lanzamiento del Plan– realizan un trabajo de administración selectivo de información, extrañas personas que aparecen en el momento del pago del subsidio –denominados generalmente “coleros”, en tanto su “trabajo” consiste en “hacer cola” y cobrar este servicio a los beneficiarios–, referentes de organizaciones que realizan distintos tipos de abusos a las personas destinatarias, contribuyen a conformar un escenario signado por la anomia, esto es, un contexto en el cual algunos grupos o individuos se apartan de las normas.

Podría interpretarse que el reclamo de un ente regulador que controle las conductas desviadas y de diversos tipos de sanciones para los anómicos –“que no sean contratados”, “que les saquen el plan”, “que les paguen menos”, “sistema premios y castigos”–, no son otra cosa que esfuerzos por parte de la población beneficiaria por resistir a aquella anomia que perciben. Asimismo, frente a ese medio anómico desarrollan diferentes conductas adaptativas (por ejemplo, rotan de instituciones para no sufrir situaciones de abuso y explotación y poder cumplir con la contraprestación exigida). Así, lo explican quienes insisten en la importancia de medidas, regulaciones y controles para los desviados, la preocupación no sólo radica en que infringen la normativa impuesta por la burocracia estatal –efectuar la contraprestación–, sino también en que van en detrimento del bien común –“por el bien de todos”–.

Y hay muchísimos que cobran el papá y la mamá, todo, porque hacen que están separados y todo... Entonces, yo conozco muchos que hacen así... Y bueno, acá también era así, que se yo, éramos, ponele un grupo de 20 [contraprestando en el comedor] y unos cuantos no van nada, y otros tenemos que ir más... ¡Tendrían que controlar más, por el bien de todos! (Liliana, PJJHD).

El caso extremo de la anomia es el de la impunidad, esto es, la obtención de beneficios o gratificaciones por parte de aquellos que infringen las normas (14). Por ejemplo, más facilidad para acceder a planes, más ingresos familiares, mejor manejo de la información, cobrar sin trabajar, etc. La impunidad consiste en que comportamientos desviados –aún siendo rechazados subjetivamente, por los beneficiarios, y objetivamente, por la normativa oficial– ya no acarrearán ningún tipo de castigo y sanción cuando se producen en la práctica. De este modo, el concepto anomia nos permite explicar las inconsistencias internas del sistema normativo, su contradicción con las relaciones sociales reales y el conflicto con las necesidades, motivaciones y expectativas de los actores. Esta impunidad no significa otra cosa que la erosión del orden normativo y provoca un agudo malestar (impotencia, frustración angustias) que experimentan los beneficiarios de los planes.

En este contexto, que podríamos llamar de anomia estructural, las conductas desviadas son consideradas –si bien con el lenguaje que les es propio– como anómicas por los beneficiarios que realizan la contraprestación. Sin embargo, aquellos –menos en cantidad– que no contraprestan aluden al mismo contexto para justificar su decisión individual, pues nada que hagan puede contribuir a cambiar esta situación. Anomia y fatalismo, categorías opuestas de la sociología objetivista durkheimiana son, desde la perspectiva de los actores las dos caras de una misma moneda: para quienes realizan la contraprestación, aquellos que no la efectúan son ejemplos del contexto, son anómicos; para estos últimos el contexto es desincentivador –“nada va a cambiar”–, son fatalistas. Cuando la anomia –que para Durkheim era estado un eventual propio de sociedades en transición– cobra un carácter

estructural puede llegar a generar representaciones que son, paradójicamente, opuestas a su propia naturaleza (fatalismo) (15).

4. El acceso a los programas y la rotación de los beneficiarios

4.1 Lograr ser “población objetivo”: el clientelismo “protector”

Intentando no reducir la multiplicidad de formas de acceso a la política pública asistencial, a continuación se identifican tres grandes modalidades a través de las cuales los/as beneficiarios/as “califican” para ser asistidos. En primer término, un grupo mayoritario de entrevistados accedió a los programas o bien por pertenecer y/o participar a alguna organización política o social, o bien por tener relaciones amicales (16) o políticas. Estas redes son las que brindan la información adecuada, favorecen el acceso a la información –supuestamente– “pública”, facilitan el trámite de inscripción e inclusive pueden resolver diferentes problemáticas que se presentan (p.e. altas, bajas de planes sociales, posibilidad de efectuar el traspaso a otro programa social) (17). De modo que estas redes, relaciones y organizaciones, son las que pueden favorecer u obstaculizar frecuentemente el supuesto derecho al acceso a los programas sociales (18). Cabe aclarar que en el contexto de este amplio espectro de relaciones y organizaciones cada entrevistado ha presentado distintos niveles de proximidad y pertenencia institucional: algunos pertenecen e incluso se identifican con las organizaciones (militantes de base, referentes del barrio, trabajadoras vecinales), otros simplemente participan o colaboran esporádicamente (en comedores comunitarios o guarderías –pertenecientes a organizaciones de desocupados, partidos políticos, instituciones religiosas–, realizando trabajo voluntario). Probablemente, Mónica es quien mejor sintetiza la importancia de estar inserta en una red de relaciones que garantiza el acceso a la información. De hecho, accedió a la información del PJJHD gracias al comedor (perteneciente al PJ bonaerense) y sus referentes. De allí, entonces, su gratitud hacia los referentes del barrio:

Ya te digo fue el coordinador del barrio, me senté a hablar y le dije que sí. Me pidió todos los datos y, bueno así fue que gracias a él yo estoy cobrando, y yo se lo agradezco. Y sí, porque a veces no te enteras las cosas que te tenés que enterar, aparte que yo no soy una persona que sale mucho... Así como me ve: yo soy una persona que vive en mi casa y mi trabajo, ya estoy ahí, a comprar y ya... no es que ando, no me gusta, la única salida de la casa es con mi mamá, es lo único, las compras, el trabajo [horas de servicio doméstico], la escuela de los chicos (que voy y vengo) y acá al comedor (ex beneficiaria del PJJHD, actual beneficiaria del Programa Familias).

En segundo lugar, un grupo –al cual pertenecen menos entrevistados– accedió a los programas sociales a través de la “autofocalización” propiamente dicha. Es decir, las personas se reconocieron como potenciales beneficiarias y efectuaron ellas mismas el trámite de inscripción en la institución municipal a cargo (Unidades de Gestión Local en municipios del conurbano, Centros de Gestión y Participación de Capital Federal, entre otras), o bien que fueron identificadas por el Censo que se efectuó en algunas localidades para identificar potenciales familias beneficiarias del histórico Programa Familias (IDH) (19). Es importante señalar que para aquellas mujeres consideradas “inactivas” (que gracias al PJJHD se activaron), esta modalidad resulta altamente significativa. Como ya vimos, el encierro en lo doméstico las confina en mayor medida al menor acceso a la información y a redes sociales. Para ellas, la información de la televisión o de alguna amiga, comentarios del barrio fueron un incentivo más que suficiente para ir en búsqueda del Plan y “activarse”:

[contraprestación del PJJHD] es mi primer trabajo... te digo la verdad: nunca pensé en trabajar ...bueno, yo me anoté en esto, por la señora de un amigo de mi hermano que estaba enterada y me dijo: “¿por qué no te anotás?” “Bueno, está bien... voy a anotarme...” Y ahí fue cuando me llamaron [CGP]: “el sábado tenés que ir a cobrar y el lunes vas a trabajar” ¡y eso me gustó más porque el sábado cobraba y el lunes iba a trabajar! [la entrevistada se ríe] (Verónica, beneficiaria del PJJHD, Capital Federal).

Existe una tercera modalidad de acceso al PJJHD de la cual menos se habla y es, tal vez, la menos significativa en términos cuantitativos. Sin embargo, es relevante: permite explicar otras problemáticas que vivencian las beneficiarias del PJJHD, y la extrema vulnerabilidad que atraviesa todos sus relatos, como causales para constituirse como “población meta”: mujeres que reciben el PJJHD a partir de acercarse a hospitales públicos debido a sus enfermedades crónicas, otras que se acercan al área de Acción Social en búsqueda de una ayuda por graves problemáticas de violencia que sufrían en sus familias.

4.2 El fenómeno de la rotación: una forma de resistencia ante situaciones de abuso y maltrato

El caso del PJJHD constituye un ejemplo emblemático que permite analizar el creciente protagonismo que ha ganado la sociedad civil en la política pública asistencial: por un lado, dicho protagonismo se plasmó a través de las estructuras de los Consejos Consultivos (CC) –compuestos por representantes del Estado y de la sociedad civil–, supuestos garantes de la eficacia, eficiencia y transparencia de la gestión, en particular con respecto al control de las contraprestaciones exigidas (20). Por otra parte, diversas organizaciones de la sociedad civil (OSC) se han constituido en tanto espacios comunitarios para que los y las “beneficiarios/as” efectúen la contraprestación exigida (21).

Particularmente, a partir del gobierno de la Alianza, existió una nueva estrategia de gobierno en el modo de implementación de los programas. Buscando transparencia en la distribución de recursos sociales y una menor intervención de la “red clientelar” del Partido Justicialista, se impulsó una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de los planes sociales. No obstante, el efecto no buscado ha sido el fortalecimiento de grandes organizaciones de desocupados (Svampa y Pereyra, 2003). Además, muchas organizaciones de la sociedad civil pudieron seguir desarrollando sus tareas comunitarias, o bien progresar en sus proyecto político a partir de facilitar que los beneficiarios pudieran realizar allí sus contraprestaciones (Wyczykier, 2006).

Sin embargo, las OSC han presentado dificultades, vicios y conflictos para constituirse como un ámbito adecuado para que los/as destinatarios/as efectúen la contraprestación. De hecho, el análisis de las trayectorias de los/as destinatarios/as una vez que fueron asistidos por el PJJHD hasta que efectivamente se insertaron a efectuar la contraprestación laboral dio cuenta que el mal trato y las relaciones autoritarias se ejercen tanto desde los referentes de las instituciones estatales como de aquellos de las OSC. Y la consecuencia de estas situaciones conflictivas no es otra que las múltiples formas de rotación –entre diversas OSC y/o instituciones de la órbita estatal– que deben efectuar los/as destinatarios/as para escapar de las mismas.

En rigor, la rotación no es sino una estrategia de resistencia de los y las “beneficiarios/as” ante estos atributos desacreditadores impuestos por el otro, de búsqueda de reconocimiento, punto que discute con la diagramación misma de los programas sociales y ciertas visiones estereotipadas en torno al clientelismo político, que los conceptualiza como meros objetos de asistencia, sin capacidad propia de decisión, dóciles y fácilmente maleables en vista a la satisfacción de sus necesidades más inmediatas. Además, las arbitrariedades de las diversas lógicas que conviven en la actualidad entre los organismos responsables dificultan la evaluación de los costos personales con respecto a la contraprestación, problema que adquiere una relevancia significativa dada la alta proporción de mujeres que efectúan la contraprestación en “servicios comunitarios” en diversas OSC. Dicha modalidad de contraprestación, resulta particularmente compleja de evaluar por parte la burocracia estatal, situación que se agrava más aún si se considera que los CC registraron dificultades para cumplir con el control de las contraprestaciones.

En particular, interesa comprender los motivos por los cuales las personas asistidas cambian “del plan municipal al piquetero”, o viceversa y por qué buscan diversos lugares –organizaciones, instituciones- para cumplir con la contraprestación exigida. Asumiendo los riesgos que implica una síntesis de los motivos y las diversas maneras por las cuales las personas “rotan” en búsqueda de un lugar, se han delineado recorridos y formas de rotación. De modo que a continuación se presenta un cuadro construido a partir de la síntesis de algunos motivos concretos que llevan a los beneficiarios a migrar por distintas instituciones.

Formas de rotación de los beneficiarios

Formas de rotación de los beneficiarios

Forma de Rotación	Vertical		Horizontal	
	Descendente	Ascendente	órbita estatal	órbita de la sociedad civil
Tipo de organización a través de las cuales se produce	Municipio y/o Instituciones o personas vinculadas con el municipio/provincia Organizaciones piqueteras u otras organizaciones de la sociedad civil	Municipio y/o Instituciones o personas vinculadas con el municipio/provincia Organizaciones piqueteras u otras organizaciones de la sociedad civil	Instituciones y/o organizaciones vinculadas al municipio/pcia. otras instituciones vinculadas al municipio/provincia	Organizaciones piqueteras u otras organizaciones de la sociedad civil Otras organizaciones de la sociedad civil
Forma a través de la cual acceden a la	Contactos informales a través de compañeros/as, vecinos/as que los vincula con los	Pedido de traspaso por parte del beneficiario/a Iniciativa de los	Contacto directo con las organizaciones municipales (salitas de	Contactos informales a través de compañeros/as, vecinos/as, que los vincula con los referentes de otras organizaciones

nueva organización	referentes de las organizaciones comunitarias o piqueteras	mismos referentes estatales a partir de la detección de irregularidades en las organizaciones	primeros auxilios, escuelas, etc.)	
Razones que motivan a realizar la rotación	<p>Disconformidad con la contraprestación realizada (tipo de actividad, horarios, condiciones)</p> <p>Malos tratos y abusos de los delegados y las autoridades municipales/ provinciales</p>	<p>Irregularidades detectadas en la organización (falta de presentación de planillas de presentismo)</p> <p>Perdida de confianza ante las personas encargadas de la organización comunitaria</p>	<p>Disconformidad con la contraprestación realizada (tipo de actividad, horarios incompatibles con responsabilidades, domésticas).</p> <p>Malos tratos y abusos de los delegados y/o las autoridades municipales/ provinciales</p>	<p>Disconformidad con la contraprestación realizada (tipo de actividad, horarios incompatibles con responsabilidades, domésticas).</p> <p>Disconformidad con la forma de protesta y exposición de los beneficiarios/as en los cortes de ruta</p> <p>Manejo discrecional del plan como sistema premio castigo.</p> <p>Trato autoritario por parte de los referentes/directivos de las organizaciones</p>
Valoración ante la nueva inserción	<p>+ Reconocimiento social</p> <p>+ Compañerismo</p> <p>+ Posibilidades de realizar otras actividades (microemprendimientos, cursos de capacitación, etc.)</p> <p>+ posibilidades de articular con responsabilidades familiares</p>	<p>+ Reconocimiento social</p> <p>+ Seguridad a la hora de cobrar el subsidio del Plan</p> <p>+ posibilidades de articular con responsabilidades familiares</p>	<p>+ Reconocimiento social</p> <p>+ Compañerismo</p> <p>+ posibilidades de articular con responsabilidades familiares</p>	<p>+ Reconocimiento social</p> <p>+ Posibilidades de realizar otras actividades como contraprestación</p> <p>+ Posibilidad de desvincularse de manejos discrecionales y del corte de ruta</p> <p>+ posibilidades de articular con responsabilidades familiares</p>

Elaboración propia

Indudablemente el fenómeno de la rotación sólo puede comprenderse en el marco de un plan de transferencia de ingresos que asume que hombres y mujeres pueden recibir un subsidio a partir del condicionamiento de realizar una contraprestación. Es claro que este condicionamiento no despierta mayores resistencias por parte de los destinatarios del plan, en la medida en que aún está fuertemente arraigada en nuestra sociedad la cultura del trabajo. No obstante, queda la pregunta acerca de la capacidad existente para generar trabajos que tengan cierto reconocimiento social, cierta calificación, utilidad social, etc. Nada más alejado de esto parece ser la actividad de barrer una plaza de un municipio. También es cierto que un “efecto imprevisto” de los programas asistenciales reside en que las mujeres pueden aumentar su confianza en sí mismas, encontrar espacios de socialización, reciprocidad, aprender a reclamar el reconocimiento de su trabajo comunitario (Daeren, 2005). Aunque este efecto imprevisto, para el caso argentino, no puede producirse sino atado a la costosa experiencia de rotación por diversas organizaciones en búsqueda de este reconocimiento social.

En efecto, si bien muchas mujeres beneficiarias no rotaron porque siempre realizaron la contraprestación en la misma organización comunitaria, el reconocimiento de esa actividad tampoco ha sido fácil de lograr y debieron hacer frente a numerosos obstáculos. Particularmente, aquellas mujeres que desarrollaban trabajo comunitario con anterioridad a la puesta en marcha del PJJHD, tuvieron que enfrentar a distintos mediadores políticos que insistían en no reconocer esa actividad que era preexistente a la exigencia de la contraprestación.

Además, no debiera perderse de vista otra problemática implícita en este fenómeno de la rotación entre diversas organizaciones e instituciones: la presencia de una población asistida que no migra por ser precisamente una población “cautiva”. De hecho, si analizamos más detenidamente los casos en los cuales las personas beneficiarias migraron escapando de maltrato o contraprestaciones estigmatizantes, observamos que existieron ciertos recursos y capacidades que permitieron dicha migración (por ejemplo, conocidos que les comentaban acerca de un lugar mejor para trabajar, diversas OSC que garantizan adecuada información “sin pedir nada a cambio”, buenas prácticas en el ámbito de la burocracia estatal que efectuaron controles para detectar irregularidades, etc.). No es difícil, entonces, imaginarse escenarios conflictivos en los cuales estas capacidades y recursos se encuentran ausentes, predominando relaciones de abuso, discrecionales. A esto se suman los condicionamientos subjetivos que pueden devenir en obstáculos para una migración: el miedo a perder el programa.

Si ahondamos aún más en las razones que –de acuerdo a la perspectiva de los entrevistados–produjeron que el operativo del traspaso del PJJHD al Programa Familias se efectuase de manera más lenta o dificultosa de lo esperado, vemos que, nuevamente, la compleja red que se entreteje en los distintos actores involucrados dificultó –si no imposibilitó– el traspaso. Es importante considerar que en este proceso, las OSC no han sido las únicas responsables, frecuentemente también los municipios por intereses políticos (por ejemplo, la campaña electoral) han retrasado el operativo. Los entrevistados pertenecientes al MDS coinciden en destacar que, frecuentemente, los municipios y las OSC tienen sus “intereses creados” (22).

De modo que no debiera perderse de vista otros factores –objetivos y subjetivos– que facilitan u obstaculizan el traspaso del PJJHD al Programa Familias. En primer término, la presencia de una población asistida “cautiva” de manejos discrecionales –sea de la órbita estatal o de las OSC– imposibilitada de decidir acerca de la opción de traspaso de un programa social asistencial a otro. A esto se suma, en segundo lugar, los condicionamientos subjetivos, antes detallados, que pueden devenir en obstáculos para el traspaso al Programa Familias: el miedo a perder el programa, el desconocimiento absoluto de los trámites requeridos (23).

5. La contraprestación: la principal (o única) forma de participación en lo “público” para las mujeres de escasos recursos

A esta altura del análisis es claro que el hecho de participar en distintas organizaciones sociales, como los comedores comunitarios guardan para aquellas mujeres en situación de extrema pobreza un sentido instrumental central. En términos generales, la participación en el comedor permite: i) acceder a ciertos excedentes de alimentos y/o viandas, que pueden llevar para su familia, ii) garantizar una comida diaria para ellas y para sus hijos, iii) articular responsabilidades de cuidado con la participación social, en cuanto las mujeres asisten allí con sus hijos o la posibilidad de combinar horarios con la escuela, iv) obtener, ante la posible “baja” de beneficio, otro programa social, o bien “migrar” a otro programa.

No obstante, las razones principales por las cuales las mujeres continúan participando en las organizaciones son otras. Sin pretender agotarlas es importante reconocer que la participación se vincula con cuestiones que exceden ampliamente las estrategias de supervivencia o las razones instrumentales. Por ejemplo, Nancy manifiesta explícitamente que ella en su barrio –un asentamiento formado a fines de los años noventa– ha “renacido”. Indudablemente, su llegada al barrio se encuentra relacionada con un acontecimiento que marca un punto de inflexión en su vida, la “invitan” a ser parte del Plan Más Vida. Nancy efectúa en tanto manzanera tareas que exceden la entrega diaria de leche: cuenta que las reuniones, muy a menudo, son realizadas en su casa, que “cuando se necesita gente” viaja y participa activamente de eventos del PJ bonaerense, y también en un comedor cuya referente es una mediadora política del peronismo (24).

Otro elemento que surge de las entrevistas efectuadas es que las actuales beneficiarias del Programa Familias remarcan –no sin cierta efervescencia– que a ellas les gusta trabajar y devolver lo que reciben. Es más, manifiestan su enojo y disconformidad hacia aquellas que rotaron al Familias y dejaron de hacerlo. Ellas se distinguen: pase lo que pase seguirán colaborando, trabajando, sobre la base de la voluntad y el mérito por el cual se manejan, luego de largos años de asistencia estatal. Nuevamente, pareciera que la cultura del trabajo y largos años de contraprestaciones laborales exigidas por la burocracia asistencial –workfare local– han contribuido a moldear ciertas percepciones en torno a que la relación entre “beneficiario” y “benefactor” encuentra sus fundamentos en ciertos compromisos mutuos, nada se recibe gratis. Debido a que esas representaciones siguen operando en sus conciencias, valoran intensamente el hecho de realizar la contraprestación, aún

sabiendo que el Programa Familias no lo exija explícitamente.

Ciertamente, la participación comunitaria guarda aún otro significado. Más allá de garantizar un plato de comida, responder a los referentes –a los cuales son leales- y cumplir con su lógica meritocrática, les permite escapar de sus hogares, del encierro en lo doméstico y de aquel problema que “no tiene nombre”. En efecto, seguramente el problema que no tiene nombre –por momentos difícil de verbalizar- sea muy distinto para las mujeres aquí entrevistadas que aquel malestar que sufrían las mujeres de las cual hablaba Friedan (25). Las beneficiarias no están aburridas de la monotonía de la rutina que sufrían las mujeres de clase media/alta en el contexto del consumo y del bienestar de la sociedad norteamericana de posguerra. Más aún, su situación es precisamente la opuesta: están sobrecargadas de trabajo –reproductivo, comunitario- y viven en situaciones de carencias extremas. Tampoco se sienten “incompletas” por no desarrollarse profesionalmente. Sin embargo, guardan un interesante punto de confluencia: el contacto con el ámbito público es el único medio para escaparse de los problemas que encierra, lo privado, lo doméstico. De allí, nuevamente, sus resistencias hacia las políticas de retorno al hogar. No obstante, esta resistencia para el caso de las beneficiarias del Programa Familias esconde la más triste de las paradojas. Asistir al comedor comunitario –cuidando y preparando la comida para otros- les permite olvidarse, momentáneamente, de todos los problemas y las angustias que conlleva vivir en la pobreza extrema: el dinero que no alcanza para comer diariamente, la sensación de desamparo, inseguridad y vulnerabilidad, y la responsabilidad de cuidar una familia numerosa.

Conclusiones

Ninguno de los programas de transferencia de ingresos aquí estudiados ha reconocido que la “población objetivo” femenina –en general, de sectores populares- se caracteriza por incluir a mujeres con altas responsabilidades familiares. De esta manera, se ha tendido a reproducir la misma serie de obstáculos que a las mujeres de estos estratos se les presenta al momento de efectuar cualquier actividad económica en el mercado de empleo, y ninguna de las medidas de acción tomadas ha contribuido a modificar estas desigualdades preexistentes. Si el hecho de ser madre y tener un número importante de hijos, ha sido el principal elemento que permitía “calificar” en estos programas, las importantes responsabilidades familiares que ello conlleva no han sido –paradójicamente- tenidas en cuenta en el diseño de estas modalidades de intervención pública. De resultas, no se pusieron en marcha acciones positivas destinadas a eliminar consecuencias desfavorables derivadas de diferencias de hecho y tampoco se consideró quiénes –más allá de las mismas mujeres pobres asistidas- podían asumir las responsabilidades de cuidado y comunitarias.

Por todo lo señalado anteriormente, se concluye que los niveles de innovación para mejorar modalidades de gestión en materia de política pública asistencial fueron bajos. Al mismo tiempo, que no se implementaron medidas de acción positiva para las mujeres beneficiarias, como tampoco se hizo para otras mujeres con similares características que quedaron por fuera de la “población objetivo”. En concordancia con lo anterior, no se contemplaron –ni formaron parte de la agenda- mecanismos que generaran condiciones propicias para la participación social y política de la mujer, más allá de las instancias de participación comunitaria que generaron los programas sociales, las dinámicas clientelares o los espacios de participación comunitaria preexistentes en nuestro país.

En rigor, el caso de los programas sociales analizados permite dar cuenta de que la participación de las mujeres a través de los mismos se explican por diversas causas y que las mismas exceden ampliamente las estrategias de supervivencia y la necesidad de obtener un ingreso. Para las mujeres asistidas representa la posibilidad de sentirse reconocidas socialmente y el único canal de contacto con lo público. En consecuencia, representa la posibilidad de escaparse de los problemas que encierra lo privado, lo doméstico.

Por otra parte, no debiera perderse de vista el hecho de que el acceso a la información (26) tanto para acceder a un programa asistencial como para poder efectuar el traspaso de un programa social a otro, da cuenta de cómo la inclusión o exclusión de una red protectora –política, social- determina la posibilidad de acceder a un ingreso en un contexto de extrema necesidad.

El análisis efectuado permitió observar que una de las consecuencias no previstas de esta creciente intervención de diversas organizaciones de la sociedad civil e instituciones de la órbita estatal es la rotación de beneficiarios. En rigor, la presencia de beneficiarios que pueden rotar –migrantes- y aquellos que no pueden hacerlo –cautivos- constituye un emergente que es, si no peligroso, cuando menos inquietante, en un país en el que las posibilidades que tienen las mujeres en situación de pobreza de acceder a un ingreso o de participación social se encuentran fuertemente atadas a la asistencia. Indudablemente, largos años de asistencia, la existencia de manejos discrecionales y de organizaciones de diversa índole, colaboran en la construcción de una “trayectoria de beneficiario” vinculada a la búsqueda de “un lugar en el mundo” para cumplir con la contraprestación y participar en una instancia de lo público.

El fenómeno del “malestar” de los beneficiarios (confusión, escepticismo, enojo), que intensamente se manifiesta en los relatos se

hace presente, por ejemplo, cuando en un barrio se implementa conjuntamente el PJJHD y el Familias, con sus diferenciales transferencias de ingresos, lógicas y condicionalidades. Los/as beneficiarios/as no dudan en compararlos y observan una situación injusta entre el beneficio y exigencia de ambos programas. Otro ejemplo lo constituyen los efectos perversos que surgen de los manejos discrecionales a la hora de su puesta en marcha a nivel local. Dichos efectos se cristalizan en dos fenómenos que claramente son visualizados por los beneficiarios. El primero reside en el hecho de que personas no merecedoras de la asistencia estatal reciban programas sociales, gracias a los manejos discrecionales y a aquellas personas que –aún sabiendo no ser merecedoras– aceptan cobrarlo. El segundo fenómeno, no es otro que la contracara del primero, esto es, familias en situaciones de extrema indigencia que se encuentran totalmente desamparadas de los mecanismos de contención estatal por la falta de información, o que son privadas del beneficio debido a manejos discrecionales, o por las condicionalidades impuestas por la burocracia estatal o debido a la ausencia de un ente regulador que controle estas situaciones injustas.

Este malestar despierta fuertes actitudes de rechazo por parte de la población asistida: reclamo de mano dura, de reglas de juego claras, de sanciones, de un sistema transparente de premios y castigos. No obstante, tales actitudes no deben ser interpretadas como una “guerra de pobres contra pobres”. Bajo ningún punto de vista puede comprenderse e ilustrarse tal situación bajo metáforas bélicas porque precisamente constituye un fenómeno que es de naturaleza distinta. Ante la ausencia de normas consistentes y compartidas por todos –que permitan comprender el sentido colectivo de lo que debería ser política estatal–, la imputación de responsabilidades en algunos casos suele circunscribirse en aquellos beneficiarios que no cumplen con la contraprestación –anómicos, desviados– y su penalización. De resultas, se produce un enfrentamiento –simbólico, pero real– entre los que cumplen con las condicionalidades requeridas por los programas sociales y los que no lo hacen. Pero tal enfrentamiento, lejos de evidenciar una lucha por recursos escasos, no es sino una forma de autorreconocimiento y diferenciación que otorga sentido positivo a una experiencia claramente negativa: el hecho de no poder “valerse por sí mismo”, de depender del asistencialismo estatal.

Ciertamente, cobra relevancia propia el garantizar canales de participación social y política que trasciendan el ámbito asistencial y la “mediación política personalizada” preexistente, pero fortalecida a partir de la puesta en marcha de estos programas sociales. Finalmente, vale la pena hacer mención a algunas medidas puestas en marcha hasta la fecha con vistas a la lucha contra la pobreza, el clientelismo y la corrupción que emprenden los gobiernos. En especial, a aquellas medidas vinculadas con la implementación de tarjetas de débito bancarias como medio individualizado y personal para hacerse del estipendio mensual –con el propósito de eliminar problemáticas vinculadas al clientelismo social y al mismo tiempo que estos sectores recuperen el Impuesto al Valor Agregado de lo que ellos “consumen” –, dos cuestiones merecen ser señaladas. Por un lado, a esta altura del análisis es claro que la mirada de la burocracia estatal permanece extraviada al suponer que el uso de una tarjeta de débito elimina –o por lo menos, disminuye– diversas manifestaciones discrecionales en torno en los planes. El examen minucioso de cómo la política en sus múltiples manifestaciones –asistencial, relaciones con mediadores políticos, prácticas clientelares– da cuenta cómo la misma está imbricada en la vida de aquellos pobres que no se “movilizan” (en el sentido usual del término) sin que esto signifique que sean “pasivos” (27). Por otro, a partir de los testimonios se pudo observar qué tan lejos se encuentran estas medidas de la vida cotidiana de sus destinatarios. Estos estipendios no se destinan –como así lo supuso la mirada gubernamental– a la compra cotidiana de alimentos, en la medida en que las necesidades alimentarias se resuelven a partir del despliegue de una serie de estrategias y redes con distintas organizaciones e instituciones: comedores populares, instituciones escolares, planes alimentarios y, por supuesto, el clientelismo funcionando como una “red de resolución de problemas”.

Notas

(1) El concepto de ciudadanía sustantiva refiere a todos los aspectos políticos legales y sociales de la ciudadanía, lo cual implica visualizar y analizar cómo se ejerce la ciudadanía en la práctica: en el acceso a la justicia, en las organizaciones políticas, en el interior de los universos más privados (hogar, familia), en la participación social, etc.

(2) El clientelismo como fenómeno ha atraído la atención de numerosos especialistas. Carlos Vilas (1999) considera que ciertas modalidades de clientelismo han resurgido en contextos de desigualdad social y en un marco de institucionalidad ciudadana, el mismo se caracteriza por sus lazos particularistas que sustituyen a las lealtades institucionales, impersonales. Asimismo, el autor destaca que si bien es percibido mayoritariamente en los grupos de menores ingresos económicos, el mismo se presenta en todos los niveles de la sociedad. Además, Vilas considera que en contextos de escasos recursos y oportunidades escasas, se producen ciertas vinculaciones directas –carentes de mediación– que se establecen entre los desposeídos y los poderosos, donde se produce una suerte de “guerra de todos contra todos” similar al estado de naturaleza que describe T. Hobbes, en su Leviatán. Por su parte, Guillermo O’Donnell (1996) utiliza el término “particularismo”, como un rasgo distintivo de las poliarquías de América Latina: particularismo generalizado, gobierno delegativo, débil accountability horizontal y la consiguiente baja transparencia de los procesos de representación y elaboración de políticas, cuya consecuencia negativa es la falta generalizada de controles que protege y realimenta viejas prácticas autoritarias. Por su parte Marques Pereira (1996) ha hecho uso del término “ciudadanía de geometría variable”, para dar cuenta de que la legitimidad del estado latinoamericano reposa en la

complementariedad y la interpenetración entre instituciones sociales universales, propias de la esfera pública, y el clientelismo, propio de la esfera privada. En consecuencia, las instituciones sociales y clientelismo configuran un doble sistema de normas que coexisten, no obstante a su diferente racionalidad. De resultados, se produce un proceso de integración y exclusión a la vez; esto es, aquello que el derecho excluye es reintegrado por las normas paralelas.

(3) Auyero (2001) denomina a la “mediación política personalizada” a aquella manera de resolver problemas cotidianos que está ganando fortaleza y relevancia en los territorios de relegación urbana. Como manera de resolver problemas cotidianos y urgentes, debe ser analizado como un tipo de lazo social que, en algunos casos puede ser dominante, y en otros marginal.

(4) Como bien lo han argumentado Abramovich y Pautassi (2006).

(5) El análisis se basa en entrevistas en profundidad realizadas a personas que reciben el PJJH, el Programa Familias y otros programas sociales que se ejecutaron durante los últimos años. Las entrevistas fueron realizadas a personas con distintos perfiles según: sexo, edad, trayectoria previa, lugar de residencia y tipo de inserción social. Referida tanto a la participación en organizaciones y/o instituciones políticas, religiosas, comunitarias. También se efectuaron entrevistas a informantes clave (referentes de organizaciones sociales y técnicos de la burocracia asistencial).

(6) Si bien este aspecto es controvertido y existe escasa y contradictoria información al respecto, algunos de los beneficiarios/as contactados manifestaron –en las entrevistas en profundidad realizadas– su temor a perder el beneficio una vez que sus hijos cumplieran la mayoría de edad, precisamente por “conocer gente que le pasó eso”. Más aún, una de las entrevistadas asociaba la caída de su plan a tal causal (Zibecchi, 2008).

(7) Cf. Decreto 1506/04, normativa que da origen a esta modificación en la orientación de los planes sociales.

(8) Los orígenes del Programa Familias se hallan en una reformulación del Programa de Atención de Grupos Vulnerables, que fue reorientado luego de la última crisis (años 2001 y 2002) a partir de la incorporación de un componente de transferencia de ingresos: el Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH). El IDH continuó funcionando hasta fines del año 2004, sin que se le realizaran sustanciosas modificaciones.

(9) Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer que tiene rango constitucional en Argentina.

(10) En la actualidad se encuentra en el orden de 155 pesos para las familias que tengan un hijo o mujer embarazada aumenta gradualmente según el número de hijos, y llega a 305 pesos para los casos en los cuales el núcleo familiar tiene “seis o más menores de edad”.

(11) Dentro de los tipos de talleres que podrán implementarse se encuentran: desarrollo infantil y juvenil; optimización del uso de los recursos del hogar”, “género, salud sexual y reproductiva”, “derechos y construcción de ciudadanía”; prevención de la violencia doméstica (que apunta a promover la cultura de respeto); “autonomía personal”, “prevención de riesgos sociales para jóvenes”; “jóvenes como constructores de ciudadanía”.

(12) El tercer componente, Fortalecimiento Institucional, se propone mejorar la eficacia y transparencia de los procedimientos que componen el Programa Familias (MDS, 2007: 16).

(13) Se refiere a la inserción relacional como la define Robert Castel: las redes de sociabilidad y protección en la cual se inscriben los individuos (Castel, 1999).

(14) Cf. Gómez, 1994.

(15) Para Durkheim la anomia constituía un estado patológico y, por tanto, efímero. El fatalismo –hipernomia- era presentado, por este autor como una enfermedad social opuesta a la anterior, consistente en un exceso de reglamentaciones que no se corresponden con la “naturaleza de las cosas”. Dos categorías como estas, extraídas de otros horizontes epistemológicos, no dejan de ser útiles en este punto particular de nuestro análisis: el contexto que todos los beneficiarios describen es de una clara “ausencia de normas”, en el cual no existe –o no se percibe– un sistema claro de premios y castigos (Durkheim, 1997).

(16) También el establecimiento de relaciones de amistad o tener personas conocidas clave resulta una forma de acceder a los programas sociales. El acceso a este tipo de relaciones y redes resultan estratégicas, en particular para aquellos casos como la de los jóvenes sin hijos que necesitan demostrar que califican para ser población asistida.

(17) Un estudio efectuado por Goren sobre Servicios Comunitarios, coincide en señalar que para el caso del Programa estudiado las modalidades de selección privilegia a aquellas que se hallan insertas en algún tipo de red, quedando excluidas aquellas que se mantienen alejadas a las mismas (Goren, 2001).

(18) Similares problemáticas han sido reconocidas por un estudio de caso efectuado en el municipio de Moreno por Wyczykier (2006).

(19) Dicha forma de acceso no es tan significativa en la medida que para el conurbano Bonaerense la mayoría de las mujeres llegaron al Programa Familias a través del traspaso del PJJH.

(20) La sociedad civil tuvo un rol crucial en los orígenes “acordados” del Programa, a través del Diálogo Argentino y los Consejos Consultivos, véase: Arcidiácono, 2004 y Arcidiácono y Zibecchi, 2008.

(21) Considerando las modalidades de contraprestación que plantea el PJJH, vale destacar que los datos proporcionados la Segunda Encuesta del PJJH para octubre de 2004 permitieron estimar que el 81% de los beneficiarios realizaba algún tipo de contraprestación, en su gran mayoría en “proyectos comunitarios” (60%).

(22) “Por otro lado, en el conurbano también están (lo que algunos lo verán como dificultad y también como fortaleza) las organizaciones sociales que están trabajando con mucho tiempo con desocupados... y es que en algunos casos temen, como no existe la contraprestación más que en el tema de salud y educación por parte de los beneficiarios, algunas organizaciones, dicen que “no, los beneficiarios NUESTROS” y no hacen la difusión y la comunicación [...] hay muchos municipios que tienen incorporados para barrer las veredas, ahí sí creo que el programa quiebra eso, digamos, también porque en definitiva no dejan de ser empleados en negro”. Entrevista a Técnica responsable del primer componente del Programa Familias (MDS).

(23) Finalmente, un tema preocupante vinculado al traspaso reside en el desconocimiento absoluto por parte de las titulares del Programa Familias en torno a la “carta compromiso” (exigida hasta agosto del 2007). En rigor, la firma de tal carta es un trámite necesario para realizar el traspaso e implica la renuncia del titular a la posibilidad de efectuar reclamos de ningún tipo en el caso que, por diversas circunstancias, se deje de ser beneficiario del programa (CELS, 2008). Más allá de su no representatividad estadística, las mujeres entrevistadas que efectuaron el traspaso del PJJH al Programa Familias manifestaron no haberlas leído en la medida que lo experimentan como un trámite más exigido por la burocracia asistencial, y por las condiciones en las cuales efectúan el traspaso en los Centros de Atención Local (Zibecchi, 2008).

(24) Y hasta que vine al barrio es cuando yo... es como que renazco, digamos. Porque cuando estuve con el papá de los chicos era muy apagada siempre dependía de él [ex marido], cuando vine acá al barrio es como que hubiera renacido, cuando me pusieron de manzanera empecé a desenvolverme... me

sentía más útil, a ser más yo... a sentir... a valorarme yo misma por lo que, una mujer y tenía derecho a poder decir yo lo que quería y lo que no quería, no como cuando vivía con el papá de los chicos que me sentía muy presionada [...] Me sentí útil y sentí que el ser mujer, y el ser mamá no era solo el ser mamá, sino que el ser mamá tenía otras cosas... pero eso me di cuenta cuando vine al barrio. Y hoy me siento capaz de todo, capaz de hacer una y otra cosa porque sé que lo voy a poder lograr, y me siento capaz de hoy por hoy si me quedo sola con mis hijos, voy a salir a adelante con ellos, porque nadie me puede hacer de lado y siempre tengo respaldo y pienso que hay alguien que me está empujando y me dice que "bueno tenés que salir a adelante" y es así [actividad como manzanera] yo siempre fui a las reuniones, ponía mi casa, y repartía leche... y bueno si hay que ir a eventos o viajes que, viste: a veces piden gente, yo acompaño [...] ¿Este interés o participación comienza antes o después de tu Plan Trabajar? No, era anterior al plan, porque hubo un tiempo que no cobré nada... no era manzanera ni nada... y de igual manera yo estuve con ellos y seguía haciendo mi trabajo. Ya te digo porque me gusta hacerlo y me siento satisfecha con la gente y con colaborar, me siento bien, siento que la gente me necesita. Yo misma como cuando no tengo la leche, siento que me falta algo y ya es un trabajo que quiero hacerlo, me siento bien hacerlo (beneficiaria del Programa Familias y trabajadora vecinal).

(25) Los trabajos de Betty Friedan dieron cuenta de cierto malestar (falta de autonomía, dependencia, desequilibrios emocionales y enfermedades diversas) que manifestaban las "amas de casa" de la sociedad norteamericana de posguerra. Situada en dicho contexto, Friedan define a este malestar como el "problema que no tiene nombre", aquella sensación de vacío e incompletud de las mujeres que aún no podían verbalizar (Friedan, 1974). Si bien sus análisis no estuvieron exentos de acertadas críticas, sentaron antecedentes académicos para desmitificar la imagen de "ama de casa", que había emergido tras la postguerra en la mayor parte de los países desarrollados, y para cuestionar las políticas de "retorno al hogar" (Friedan, 1974).

(26) El derecho a la información ha sido expresamente consagrado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en diversos pactos y declaraciones, todos ellos con jerarquía constitucional a partir de la reforma de 1994. En cuanto al contenido de este derecho, la libertad de información supone el derecho a expresarse libremente y, de este modo, a brindar información y, por otro, el derecho a ser informado, esto es, tanto la libertad de expresar ideas como la de ser receptor de ellas (CELS, 2007).

(27) Sigo aquí los argumentos desarrollados por el estudio sociológico de Auyero sobre las redes de resolución de problemas y las representaciones culturales en ellas enraizadas (Auyero, 2001).

Bibliografía

- Abramovich; V. y L. Pautassi (2006): "Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos", ponencia presentada en el Seminario Los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad, UNESCO- Secretaría de Derechos Humanos y Universidad de Tres de Febrero, Buenos Aires.
- Arcidiácono P. (2004): Estado y sociedad civil en búsqueda de la "inclusión social": Los casos del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y del Trueque. ¿Innovaciones o continuidades?, Buenos Aires: Tesis de Maestría de la Facultad de Ciencias Sociales-UBA, (mimeo).
- Arcidiácono, P. y Zibecchi, C. (2008): "Programas sociales desde una perspectiva de derechos. Una mirada sobre el rol de la sociedad civil y las estrategias de resistencia de los beneficiarios" en Revista ASET, Buenos Aires (en prensa).
- Auyero, J. (2001): La política de los pobres. Las prácticas clientelísticas del peronismo, Manantial Ediciones, Buenos Aires.
- Castel, R. (1999): Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado, Paidós, Buenos Aires.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2007). "Programa Familias por la inclusión social. Entre el discurso de derecho y la práctica asistencial", Cuaderno de Investigación y Análisis N° 4. CELS: Buenos Aires.
- Daeren, L. (2005): Mujeres pobres: ¿prestadoras de servicios y/o sujetos de derechos?. Análisis y evaluación de programas de superación de la pobreza en América Latina desde una mirada de género, CEPAL, Santiago de Chile.
- Durkheim, E. (1997): El Suicidio, ediciones Coyoacán, Buenos Aires.
- ELA (2008) Informe sobre Género y Derechos Humanos. Vigencia y respeto de los derechos de las mujeres en Argentina. Buenos Aires, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) (en prensa).
- Friedan B (1974) La mística de la femineidad, Júcar, Barcelona.
- Gómez, M. F. (1994): "La anomia disciplinaria en las escuelas de sectores marginados", Facultad de Ciencias Sociales, (mimeo), Buenos Aires.
- González de Duhalde, H. (2002): El Plan Vida. Una experiencia donde la solidaridad es el eje de la política social, Temas Editorial, Buenos Aires.
- Goren, N.: (2001) "Políticas focalizadas de creación de empleo: un camino entre la necesidad material y clientelar" en F. Forni y H. Angélico (comp.) Articulaciones en el mercado laboral, CEIL, ed La Colmena.
- Marques Pereira, J. (1996) "Ajuste, régimen político y regulación económica. Una comparación entre Brasil y México". En: Peñalva y Rofman (comp.) Desempleo Estructural, Pobreza y Precariedad. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Ministerio de Desarrollo Social (2007): Programa Familias por la Inclusión Social, Unidad de Promoción Familiar y Comunitaria, Módulo de Capacitación de equipos técnicos, Buenos Aires.
- Roca E., Langieri, M. Schachtel, L., Berthó, F. (2005): "Resultados de la Segunda Evaluación del Programa Jefes de Hogar e Inserción Laboral de los Beneficiarios en empleos registrados", ponencia presentada en el 7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, Buenos Aires.

- Molyneux, M. (2001): "Género y Ciudadanía en América Latina: cuestiones históricas y contemporáneas" en Debate Feminista, año 12 Vol. 23, México.
- O' Donnell, G. (1992): "Delegative Democracy?" Working Paper 172, The Helen Kellogg Institute, Notre Dame University.
- O' Donnell, G. (1996): "Otra Institucionalización" en Política y Gobierno, vol. III, número 2, segundo semestre de 1996 (pág. 219-244).
- Pateman, C. (1990) "Feminismo y Democracia" en Debate Feminista, México.
- Pautassi, L. (2000). "Igualdad de Derechos y desigualdad de oportunidades: Ciudadanía, Derechos Sociales y Género en América Latina", En Herrera, G. (2000) Las fisuras del patriarcado. Reflexiones sobre Feminismo y Derecho. Quito, FLACSO-CONAMU, Agora: 65-90.
- Pautassi, L. (2004): "Beneficios y Beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de la Argentina" en Valenzuela (edit) Políticas de Empleo para Superar la Pobreza, OIT, Santiago de Chile.
- Phillips, A. (1996): Género y Teoría Democrática, Universidad Autónoma de México, México.
- Svampa, M. (2005). La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo, Buenos Aires: Taurus, Buenos Aires.
- Svampa, M. y Pereyra, S. (2003): Entre la Ruta y el Barrio, Biblos, Buenos Aires.
- Vilas, C. (1999): "Deconstruyendo la Ciudadanía: Fragmentación social, globalización económica y política de identidades" en Estudios Sociales, Revista Universitaria Semestral, Año IX Nro. 17, Santa Fe, Argentina, segundo semestre de 1999 (pág. 111-132).
- Wyczykier, G. (2006): "De conflictos y negociaciones. La vinculación de las organizaciones civiles y el Estado en la implementación del Programa Jefes/as de Hogar Desempleados", en Acuña, C., E. Jelín y G. Kessler (comp.) Políticas sociales y acción local: 10 estudios de caso, IDES-UNGS-CLASPO, Buenos Aires.
- Zibecchi, C. (2008): "Desafíos y Límites de los programas de empleo y sostenimientos de ingresos para promover equidad social y de género (Argentina 1992-2006)", Tesis de Doctorado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (mimeo), Buenos Aires.

CARLA ZIBECCHI

Socióloga, Magíster en Políticas Sociales y Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Investigadora adscripta del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja" de la Facultad de Derecho y becaria posdoctoral del CONICET. Docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Miembro del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). En la actualidad investiga temas vinculados con políticas públicas y programas sociales desde la perspectiva de género.